

Леонід Новаковський,
доктор економічних наук,
академік НААНУ

Ірина Новаковська,
кандидат економічних
наук, доцент

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ ВПОРЯДКУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ ДЛЯ МІСТОБУДІВНИХ ПОТРЕБ

Одним з найактуальніших завдань планування територій в сучасних умовах є запровадження найбільш раціональних засобів управління розподілом, використанням, забудовою та охороною земель. З вирішенням вказаних питань безпосередньо пов'язані заохочення інвестицій, розвиток населених пунктів, наповнення місцевих бюджетів тощо. Це обумовлює зростання суспільного запиту на пріоритетність розробки та затвердження в адміністративно-територіальних одиницях відповідних планувальних, містобудівних і землепорядних документів. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані активізувати розроблення містобудівної документації (схем планування територій районів, генеральних планів населених пунктів, детальних планів і планів зонування території) та землепорядної документації (схем землеустрою, планів земельно-господарського устрою населених пунктів, проектів землеустрою щодо впорядкування територій) як інструментів стратегічного планування та оперативного управління територіями.

Розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб вперше визначено Законом України від 17.02.2011 р. №3038-VI «Про регулювання містобудівної діяльності».

У зазначеному Законі вказується, що на підставі та з урахуванням положень затвердженого детального плану території може розроблятися проект землеустрою щодо впорядкування цієї території для містобудівних потреб, який після його затвердження стає невід'ємною частиною детального плану території. У цьому проекті землеустрою відповідно до положень детального

плану території мають бути визначені межі і площі існуючих земельних ділянок та обґрунтовані пропозиції щодо формування нових земельних ділянок, встановлення їх цільового призначення та земельних сервітутів. Детальний план території розробляється в межах населених пунктів на основі затвердженого генерального плану, плану зонування (за наявності) з використанням матеріалів земельного та містобудівного кадастрів.

На основі положень генерального плану населеного пункту, плану земельно-господарського устрою (при наявності) та даних земельного і містобудівного кадастрів розробляється також і план зонування території (зонінг) – ДСТУ – НББ.1.1-12:2011. За відсутності плану земельно-господарського устрою населеного пункту у складі зонінгу повинен розроблятися і проект землеустрою щодо впорядкування території населеного пункту.

Наведені положення щодо складу детальних планів та планів зонування території свідчать про наявність суперечливих норм. Зокрема у проекті землеустрою, що складений на підставі детального плану території, не можуть визначатися межі і площі існуючих земельних ділянок. Ці ділянки є зформованими і відображаються у матеріалах земельного кадастру. Отже вказане не може бути метою проектів землеустрою. Що ж до розроблення у складі зонінгу проекту землеустрою щодо впорядкування території (у разі відсутності плану земельно-господарського устрою), то він не може бути складений у разі відсутності детального плану території (для населених пунктів). Формування конкретних земельних ділянок можливе лише відповідно до детального плану території і безпосередньо не пов'язується з планом земельно-господарського устрою.

Мета розроблення проекту землеустрою тісно пов'язана з метою складання детального плану території щодо формування землекористувань, функціонального призначення території, її ландшафтної організації, виявлення обмежень, визначення параметрів забудови окремих ділянок, визначення місць розташування підприємств, установ, організацій,

послідовності реконструкції існуючої забудови, об'єктів, що підлягають охороні відповідно до законодавства. Однак, ні в Законі «Про регулювання містобудівної діяльності», ні в нормативно-правових актах щодо розроблення детальних планів, планів зонування території завдання цього проекту, його склад та зміст законодавчо не врегульовано. Вказана у містобудівних нормах мета проекту – визначення пропозицій щодо формування нових земельних ділянок і встановлення земельних сервітутів – фактично звужує зміст проекту до **відведення земельних ділянок під будівництво об'єктів замість впорядкування території для містобудівних потреб**. Ігнорується його самостійність, а також обмежується роль у системі документації з регулювання земельних відносин та здійснення землеустрою.

Визначення мети вказаних проектів і їх складу запропоновано також у проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» (реєстр. № 3238 від 12.09.2013 р.). Як вказується у законопроекті, проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб розробляється в межах кварталу, мікрорайону, іншої частини території населеного пункту та за межами населеного пункту з метою формування земельних ділянок, на яких передбачається будівництво чи реконструкція об'єктів нерухомого майна. Отже за законопроектом метою розроблення проекту землеустрою є **лише** формування земельних ділянок, на яких передбачається будівництво або реконструкція об'єктів. Встановлення сервітутів, що передбачається містобудівними нормативно-правовими актами про детальні плани території, виключено. Опущено також комплекс завдань щодо функціонального призначення території, виявлення обмежень, ландшафтна організація, реконструкція існуючої забудови, охорона об'єктів відповідно до законодавства. Отже **впорядкування** території за вказаним законопроектом для містобудівних потреб звелось до **формування** земельних ділянок для

забудови, проігнорувавши та істотно спростивши суть містобудівної діяльності в цілому.

Будь-яка містобудівна діяльність, як відомо, пов'язана зі змінами площ, конфігурації та цільового призначення раніше сформованих земельних ділянок, що створює ряд незручностей у подальшому використанні їх за цільовим призначенням (черезсмужність, малоземелля, вклинювання, неможливість під'їзду тощо). Тому проекти землеустрою щодо упорядкування території для містобудівних потреб мають сприяти консолідації землекористування, усуненню недоліків, особливо на землях сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Тобто в межах структурно-планувального елементу населеного пункту, окремої території за межами населеного пункту з певним функціональним використанням, земельної ділянки для розміщення окремого об'єкта будівництва за межами населеного пункту проект землеустрою повинен стосуватися не лише об'єктів будівництва. **Впорядкування території** повинно стосуватися організації забезпечення найбільш раціонального та ефективного використання земельного фонду в цілому та виконання як окремого завдання – вимог та нормативів здійснення містобудівної діяльності з додержанням екологічних, соціальних і економічних норм, стандартів і правил.

Містобудування (містобудівна діяльність) – це цілеспрямована діяльність на створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, яка включає прогнозування розвитку населених пунктів і територій планування, забудови та інше використання територій, проектування та будівництво об'єктів містобудування, реконструкцію, реставрацію та реабілітацію об'єктів, створення інженерної та транспортної інфраструктури.

Завдання, що вирішуються при містобудуванні конкретизовані Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності», щодо планування та забудови територій і передбачають:

- 1) прогнозування розвитку територій;

- 2) забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій;
- 3) обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням;
- 4) взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій;
- 5) визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів;
- 6) встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності;
- 7) розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів;
- 8) реконструкцію існуючої забудови та територій;
- 9) збереження, створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень;
- 10) створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури.

Інструментом державного регулювання планування територій є відповідна містобудівна документація. При її розробці реалізуються вказані завдання як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Впорядкування території (землевпорядкування) в цілому здійснюється за допомогою документації із землеустрою. Вона також поділяється на три рівні (загальнодержавний, регіональний, місцевий). На регіональному рівні, наприклад, схеми землеустрою вирішують комплекс питань щодо розподілу, використання та охорони земель різного цільового призначення в цілому в межах адміністративно-територіальних одиниць держави.

Що ж до місцевого рівня землевпорядної документації, то її об'єктами є населені пункти, частини населених пунктів, території та земельної ділянки за межами населених пунктів різного функціонального призначення.

Основним документом із землеустрою населених пунктів є плани їх земельно-господарського устрою, які розробляються на весь населений пункт або на окрему його частину. Ці документи складаються на підставі та відповідно до затверджених **генеральних планів** населених пунктів і охоплюють питання землекористування, землеустрою, охорони **земель** міст, селищ, сіл у комплексі на всій відповідній території.

Проекти землеустрою щодо впорядкування територій для містобудівних потреб, які відносяться до місцевого рівня землевпорядної документації, базуються на **детальних планах** територій (в межах населених пунктів) та проектах планування районів і схемах землеустрою адміністративно-територіальних одиниць (за межами населених пунктів), деталізують проектні рішення проектів планування, схем землеустрою, детальних планів територій, проектів забудови до рівня **конкретних земельних ділянок**. Проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб є основою для складання проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок.

Отже метою розроблення проектів землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб є реалізація наступних завдань:

деталізація і уточнення положень плану земельно-господарського устрою населеного пункту, частин його територій (мікрорайонів, кварталів, виробничих, інших зон тощо), схеми землеустрою району, техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальної одиниці (при наявності);

уточнення функціонального призначення та параметрів забудови окремих територій різного функціонального використання за межами населеного пункту (житлова, рекреаційна, виробнича тощо) на основі відповідної містобудівної документації, або окремої земельної ділянки з метою розміщення об'єкта будівництва;

розподіл території з визначенням місць розташування об'єктів, обсягів реконструкції забудови, містобудівних умов і обмежень, формування екомережі;

обґрунтування потреби та місць розташування новоутворених земельних ділянок, формування їх меж та площі, встановлення зміни цільового призначення, визначення параметрів для розрахунку нормативної грошової оцінки земельних ділянок;

складання плану організації території з метою її раціонального використання, вибору найбільш ефективного виду землекористування інвесторами, впорядкування меж землекористувань з ліквідацією недоліків, підготовки пропозицій щодо передачі, надання, вилучення, відчуження, обміну земельних ділянок;

розробка пропозицій щодо поліпшення ландшафтів, організації благоустрою, охорони навколишнього природного середовища, уточнення містобудівних обмежень, визначення зон обмежень у використанні земель (земельних ділянок).

У межах населених пунктів проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб розробляється на окремі частини (планувальні елементи території), що мають цілісний планувальний характер. Такими планувальними елементами є район міста, мікрорайон, житловий квартал, територіальні зони (рекреаційні, виробничі, комунально-складські, спеціальні, транспортної та інженерної інфраструктури тощо). Як правило, проект землеустрою складається на територію, яка обмежується магістралями, вулицями, магістральними інженерними мережами, елементами ландшафту (водні об'єкти, ліси, об'єкти природно-заповідного фонду, рекреаційного та оздоровчого призначення).

Детальний план є основою для розроблення проекту землеустрою в населеному пункті, який уточнює та деталізує положення планів земельно-господарського устрою населеного пункту, розробленого відповідно до затвердженого генерального плану.

Проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» (реєстр. № 3238 від 12.09.2013 р.) передбачено, що проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб розробляється на підставі рішення відповідної сільської, селищної, міської ради або районної державної адміністрації. Однак слід мати на увазі, що вказаний проект за Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» є складовою частиною детального плану території. У разі відсутності проекту землеустрою детальний план не матиме цієї складової частини, тобто буде не комплексним. Отже, необхідність розроблення цього проекту землеустрою визначена Законом і у прийнятті рішень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з цього питання немає потреби. Вказані органи затвердять завдання на складання проекту, що і буде конкретною підставою для виконання зазначеної роботи.

Згаданим законопроектом пропонується, щоб проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб включали:

- а) завдання на складання проекту землеустрою;
- б) пояснювальну записку;
- в) рішення відповідної сільської, селищної, міської ради або Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної чи районної державної адміністрації про розроблення проекту землеустрою;
- г) матеріали геодезичних вишукувань та землевпорядного проектування;
- г) відомості про обчислення площ земельних ділянок;
- д) копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна, розташовані на земельних ділянках (за наявності таких документів);
- е) копії правовстановлюючих документів на земельні ділянки (за наявності);
- є) перелік обмежень у використанні земельних ділянок;
- ж) план організації території для містобудівних потреб;

- з) план меж зон обмежень у використанні земель (земельних ділянок);
- і) матеріали погодження проекту землеустрою;
- й) кадастрові плани земельних ділянок;
- к) акт перенесення в натуру (на місцевість) меж охоронних зон, зон санітарної охорони, санітарно-захисних зон і зон особливого режиму використання земель за їх наявності.

В основному перелік документації, що включається до складу проекту землеустрою, за пропозицією згаданого законопроекту, є необхідним. Однак ряд з них є зайвими. Це стосується зокрема рішень про розроблення проекту, про що вказувалося раніше. Матеріали геодезичних вишукувань будуть у складі проекту, якщо є в цьому потреба і такі вишукування дійсно проводилися. Копії правовстановлюючих документів на об'єкти нерухомого майна повинні міститися лише для ділянок, які формуються за проектом землеустрою і якщо ці об'єкти нерухомості розміщені в межах новосформованих ділянок. Копії правовстановлюючих документів на земельні ділянки для розробки проекту непотрібні, оскільки достатню інформацію містять кадастрові плани, а у складі проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок ці копії міститимуться.

Ураховуючи, що до складу проекту землеустрою включено план меж зон обмежень у землекористуванні, окремо наводити перелік цих обмежень як самостійний документ не потрібно. Що стосується акту перенесення в натуру меж зон (охоронних, санітарної охорони, санітарно-захисних, особливого режиму використання земель), то він притаманний проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок і не може відноситися до складу проекту впорядкування території для містобудівних потреб.

Одночасно з вказаним ряд документів додатково повинно бути включено до складу цього проекту землеустрою. Це стосується викопіювання з плану земельно-господарського устрою населеного пункту, плану існуючого використання території, схеми, проекту, техніко-економічного обґрунтування на об'єкт містобудівної діяльності, тощо.

У складі проекту землеустрою повинно бути також відображено питання поліпшення ландшафтів, організації благоустрою, охорони навколишнього середовища, уточнення містобудівних обмежень.

За межами населених пунктів проекти землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб повинні розроблятися на підставі схем планування районів, схем землеустрою та техніко-економічного обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, уточнювати та деталізувати їх основні положення у сфері землекористування.

Особливістю розроблення проектів землеустрою на землях сільськогосподарського призначення є необхідність забезпечення компактності і раціональної конфігурації земельних ділянок, недопущення недоліків (черезсмужжя, вклинювання, обмеження або неможливість під'їзду до ділянки тощо).

Ураховуючи, що об'єкт містобудівної діяльності (особливо лінійний) за межами населених пунктів зачіпає інтереси багатьох землевласників та землекористувачів, потребує відчуження земельних ділянок (їх частин) приватної власності, обміну земельними ділянками, порушує організацію території, прилеглої до об'єкту містобудування, проект землеустрою щодо впорядкування території для містобудівних потреб має містити пропозиції по впорядкуванню і прилеглих територій. Тому його склад дещо змінюється.

Зокрема план існуючого використання території, крім ділянки, необхідної для містобудівної діяльності, повинен містити прилеглу територію, в межах якої буде здійснюватися зміна організації землекористування. На основну ділянку та на цю прилеглу територію повинні бути матеріали ґрунтових обстежень та нормативної грошової оцінки земель, геодезичних вишукувань, відомості обчислення площ, кадастрові плани на існуючі та на прилеглі земельні ділянки, які будуть задіяні при розробленні проекту організації території.

Зміст пояснювальної записки істотно розширюється. Крім текстових документів, таблиць та графічних матеріалів, які містять характеристику об'єкта (місце розташування, загальна площа тощо) та проектні пропозиції, повинні вказуватися: перелік раніше розробленої та використаної документації із землеустрою; інформація про загальну кількість та площу земельних ділянок, переданих у власність чи наданих у користування (у тому числі на умовах оренди), землі, які не використовуються власниками сертифікатів на право на земельну частку (пай) та землі, які використовуються без правовстановлюючих документів, а також землі запасу (резервного фонду); інформація про підстави надання земельних ділянок (рішення органів місцевого самоврядування або розпорядження органів виконавчої влади), здійснення цивільно-правових угод щодо земельних ділянок, рішення суду; інформація про зміну цільового призначення земель; про види використання земельних ділянок (товарне сільськогосподарське виробництво, особисте селянське господарство, інше використання) та спосіб їх використання (самостійно, оренда); інформація про дані державного земельного кадастру (за формою б-зем); експлікація земель по землевласникам і землекористувачам на території, що потребують впорядкування; обґрунтування проектних пропозицій щодо впорядкування території.

У випадку необхідності внесення змін до структури землекористувань з метою їх впорядкування слід дотримуватися таких основних правил: порушення існуючої організації землеволодінь і землекористувань повинні бути найменшими або мінімальними; поліпшення конфігурації одного землеволодіння чи землекористування не повинно викликати погіршення іншого та появи в ньому недоліків.

Необхідно мати на увазі, що у разі викупу земельної ділянки (її частини), інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, власнику цього майна може бути відшкодована його вартість у грошовій формі або надано у власність іншу рівноцінну земельну ділянку чи об'єкти нерухомого

майна, вартість яких враховується при визначенні викупної ціни. За згодою власника йому може бути передано у власність іншу земельну ділянку, інші об'єкти нерухомого майна більшої вартості (але не більше ніж на 10 відсотків від їх експертної оцінки), що передбачає виплату власником різниці у вартості такого майна, або меншої вартості, що передбачає виплату власнику різниці у вартості такого майна.

Вартість земельних ділянок при їх обміні та передачі у власність інших земельних ділянок визначається за їх нормативною грошовою оцінкою, яка провадиться згідно з чинною Методикою.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
УСТРОЙСТВА ТЕРРИТОРИИ ДЛЯ
ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫХ НАДОБНОСТЕЙ

Новаковский Леонид

Новаковская Ирина

Изложены основные требования к разработке
проектов землеустройства

Ключевые слова: *землеустройство,
градостроительство, планирование
территорий*

Новаковский Леонид Яковлевич, первый
заместитель директора Киевского института
земельных отношений, доктор экономичес-
ких наук, профессор, академик Националь-
ной академии аграрных наук Украины
Новаковская Ирина Алексеевна, кандидат
экономических наук, доцент Национального
авиационного университета.

Novakovskiy Leonid Yakovlevych, First Deputy
Director of Kyiv Institute of Land Relations,
Dr.sc.oec, Professor, Academician of the National
Academy of Agrarian Sciences of Ukraine.

Novakovskaya Iryna Alekseevna, Candidate of
economic sciences, Associate Professor
of the National Aviation University.

The basic requirements for the development
of land management projects

Keywords: land management, town planning,
spatial planning

Література

1. Земельний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, №3-4, ст. 27
2. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, №34, ст. 343
3. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення складу, змісту та порядку погодження документації із землеустрою» (прийнятий за основу 24.10.2013 р.). Електронний ресурс www.rada.gov.ua
4. Новаковська І.О. Основи економіки землекористування. – К.: ВЦ «Просвіта», 2013. – 224 с.